

LES DÉFIS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Enquête délibérative en Andalousie

Pour mieux gérer une eau rare, l'administration andalouse organise des enquêtes délibératives qui associent tous les acteurs concernés.

par **Ernesto Ganuza**, octobre 2011

Toutes les démocraties contemporaines sont confrontées à un défi majeur. D'une part, les citoyens se détachent des institutions politiques telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui, incitant les gouvernements et les administrations du monde entier à susciter de nouvelles formes de participation politique. D'autre part, le système représentatif crée une division des tâches qui, par définition, laisse peu de marges de manœuvre au citoyen lambda. Les partis politiques eux-mêmes soutiennent l'idée que cette répartition des pouvoirs fonde la légitimité des autorités et que tout autre principe est condamné à l'échec. Le citoyen de base se trouve donc prisonnier d'une situation absurde : il ne peut ni décider lui-même ni se faire une idée juste du fonctionnement du système politique. Et pourtant, certains voudraient vraiment s'impliquer. Mais comment ?

Parmi les outils disponibles, l'enquête délibérative a été inventée par le politologue américain James Fishkin (1) sur le principe des enquêtes d'opinion mais avec l'objectif d'incorporer le *demos* (« peuple ») à la décision politique, grâce au débat mais sans dénaturer la division des tâches inhérente à la démocratie représentative. L'idée est simple. Un échantillon représentatif de la population est sélectionné et interrogé. Ensuite, les participants sont convoqués à un forum où, avec l'aide d'experts et de groupes d'intérêts, ils reçoivent des informations détaillées sur le thème traité, le but étant qu'ils puissent se prononcer en faveur ou contre le projet envisagé. A la fin du processus, ils sont à nouveau questionnés, ce qui permet de savoir comment leur vision initiale du problème a évolué.

D'un côté, les enquêtes délibératives sont conçues pour déterminer l'état initial de l'opinion ; de l'autre, pour obtenir, par la délibération, le point de vue d'un public bien informé. Cependant, elles introduisent un élément prédictif puisqu'elles mettent en évidence comment elles peuvent changer l'opinion publique sur une question. In fine, d'un point de vue normatif, elles donnent une idée de ce que les citoyens penseraient s'ils étaient mieux informés et impliqués dans les processus politiques.

La plupart des enquêtes ont été organisées à titre expérimental. Leur mise en œuvre a encore un coût élevé et requiert un certain savoir-faire. Cela dit, des administrations, comme celles de la région Andalousie, y ont recours car elles la perçoivent comme un nouveau mode de gestion publique. C'est le cas de l'Agence andalouse de l'eau (AAA) qui, en 2008, a réalisé une enquête délibérative. Dans la perspective de la « bonne gouvernance », l'Union européenne imposait en effet aux autorités hydriques de clarifier leurs pratiques avant 2015. La réforme était un sujet sensible dans la mesure où l'eau constitue un bien peu abondant dans cette région aride. Dans le cas de l'Andalousie, on parle même de « stress hydrique » : la demande est supérieure aux quantités disponibles. L'enjeu était donc de modifier les rapports entre les acteurs économiques du secteur et les consommateurs d'eau, tout en reconnaissant par ailleurs que la rivière a besoin d'être alimentée tout au long de l'année.

Agriculteurs écologistes

C'est dans ce contexte que l'AAA a décidé d'ouvrir la discussion. Deux raisons l'y ont conduite. La

première est qu'il existe un antagonisme radical entre les groupes d'intérêts concernés par l'eau (pour faire court, entre les agriculteurs et les organisations de défense de l'environnement). La seconde est la nette préférence affichée par la population (selon les enquêtes délibératives) pour la continuation des grands travaux d'infrastructure destinés à améliorer le stockage de l'eau, une option que les nouvelles réglementations mettraient entre parenthèses à cause de la surexploitation des rivières andalouses. Compte tenu de ces contradictions, le gouvernement a vu tout l'intérêt d'ouvrir le débat, de donner des informations à la population et d'attendre son opinion après délibération.

L'enquête délibérative place les groupes d'intérêts au même niveau, moins face à l'administration que face à la population devant laquelle ils doivent expliquer leurs positions en langage simple. Les citoyens, quant à eux, découvrent certaines réalités. Ainsi, seulement un quart des participants savaient que l'agriculture consomme 80 % des stocks d'eau disponibles dans la région. Après le processus, 90 % d'entre eux avaient retenu cette donnée. Une analyse détaillée des opérations nous confirme que le dispositif a modifié l'idée que les citoyens se faisaient des risques environnementaux, de même que des solutions pour améliorer la gestion du secteur. Le plus souvent, ils ont abandonné l'idée de construire de grandes infrastructures de stockage et privilégié l'économie d'eau en agriculture.

Les participants ont retiré du processus un sentiment de « prise de pouvoir » ou d'« efficacité politique ». Ils se sentaient plus compétents pour discuter de l'eau et exprimer une opinion. Ils comprenaient également que l'enquête délibérative leur offrait la possibilité d'une participation dans des limites raisonnables à la décision politique ; elle leur permettait de se sentir partie prenante de l'évolution de la région, sans pour autant prétendre se substituer aux partis politiques. Les groupes d'intérêts en revanche n'eurent pas une perception aussi positive de l'expérience, questionnant sa portée et son efficacité, notamment parce que l'enquête délibérative suppose d'impliquer dans une décision capitale des citoyens qui ne peuvent se prévaloir d'aucune expertise. Pour eux, le *demos* n'a pas sa place dans les rouages de la gestion publique. Pour l'administration, l'expérience était positive, même si elle devait ensuite traduire en normes juridiques des résultats qui ne répondaient pas à son problème principal : résoudre une fois pour toute le conflit d'intérêts entre des groupes antagonistes sur la question de l'eau.

La hiérarchie n'est pas bousculée

Aujourd'hui, l'idée de créer des forums participatifs est largement répandue. En revanche, le problème que rencontre en définitive l'enquête délibérative, de même que tous les outils participatifs, est la transposition des propositions et des réflexions dans la sphère politique. Dans le cas de l'enquête délibérative, l'administration crée un espace de discussion destiné à répondre à des questions qui lui sont posées dans un cas particulier (par exemple, l'eau). Cela signifie que les citoyens interviennent de manière ponctuelle dans la formation de la décision administrative. Pour l'instant, un tel processus n'est ni ouvert ni transparent ; il reste déconnecté de la vie des habitants. Les participants au processus andalou décrit ci-dessus ne savent pas ce qui s'est passé après qu'on les a renvoyé chez eux. La société dans son ensemble ignore qu'il y a eu un débat sur l'eau. L'administration dispose d'une marge de manœuvre dans le degré d'implication du *demos* : la répartition traditionnelle des pouvoirs ne se trouve pas bousculée — ce qui satisfait les groupes d'intérêts, lesquels peuvent continuer à se comporter comme si rien n'avait changé.

Si on estime que l'enquête délibérative constitue une boîte à outils efficace permettant la participation populaire à des débats techniques, il faut alors bien réfléchir au rôle qu'elle doit jouer dans le processus de décision administratif. Conçue de manière isolée, elle permet effectivement de nouvelles articulations entre acteurs sociaux et politiques, mais elle autorise aussi l'administration à utiliser à sa convenance les résultats obtenus. Il en irait autrement si les habitants consultés par les pouvoirs publics pouvaient également demander des comptes au gouvernement (comme c'est le cas en Islande) et suivre la mise en œuvre de leurs propositions. En définitive, il s'agit de savoir si la volonté politique doit résulter de mécanismes délibératifs populaires ou de la main invisible des marchés.

Ernesto GANUZA

Chargé de recherches en
sociologie au sein de l'Instituto
de Estudios Sociales
Avanzados (IESA) de Cordoue

(1) James Fishkin et Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003.

Eau

Région

Politique

Agriculture

Démocratie

Citoyenneté

Groupe de pression

Espagne
